

GTN32: Vínculos entre las transformaciones políticas y económicas con el diseño de políticas sociales en Argentina durante el siglo XX.

Manuel Fresco, conurbano, proletariado y vivienda obrera.

Autor: Matías Bisso (FTS-UNLP/ IdIHCS-FAHCE-UNLP)

matiasbisso@yahoo.com.ar

El escenario del Gran Buenos Aires ha sido considerado, al menos desde mediados del siglo XX, como de influencia fundamental en el sistema político nacional. La creciente importancia demográfica de ese conglomerado de municipios lo hicieron muy relevante para quienes tuvieran apetencias políticas a nivel provincial y nacional. Sus características particulares en cuanto a industrialización, urbanización desordenada y/o precaria y altos niveles de pobreza le fueron dando, a su vez, una idiosincrasia particular que alimentó la idea, a veces llevada al extremo, de la existencia de prácticas políticas específicas y propias del Conurbano. Si bien es cierto que podemos rastrear algunas de estas características desde principios del siglo XX en una primera conurbación hacia el sur -Avellaneda y alrededores- fue recién después de la década del 20, y especialmente de la del 30, que pudo visualizarse un conglomerado urbano amplio y consolidado. Su crecimiento aumentó especialmente a partir de las décadas mencionadas del siglo XX a través de la constitución de barrios informales o *villas miseria* caracterizados por la irregularidad de su trama, alta densidad de población y variados grados de precariedad, que fueron considerados inicialmente por sus habitantes y por el estado como destinos transitorios, pero que perduraron en el tiempo (Cravino, Del Río, Duarte, 2010, p.103). Este proceso espacial y social del conurbano se constituyó en uno de los complejos escenarios de modernización latinoamericana acerca de cuyas tensiones alertaba García Canclini. Urbes que crecen de la mano del proceso de crisis de lo agrícola, el crecimiento industrial y del sector servicios, en el marco de estados que por falta de recursos o de decisión no están en condiciones de asegurar condiciones de vida digna para las poblaciones migrantes.

Esta precariedad espacial y edilicia ha generado que a menudo el *problema* del conurbano haya sido abordado especialmente desde el punto de vista territorial y habitacional con la idea de que el *desorden* geográfico del conglomerado redundaba en *desorden* social. Esto no es llamativo, ya que estaría cumpliendo con la premisa de que “toda teoría general de la ciudad ha de relacionar de algún modo, los procesos sociales en la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume” (Harvey 1977:16), pero a menudo generó una suerte de *reduccionismo habitacional* según el cual sería suficiente con paliar el déficit habitacional para mejorar el resto de las variables

sociales. Para rastrear el origen histórico de algunos de estos supuestos este trabajo se propone analizar la mirada que sobre el *problema conurbano* en general y de la vivienda obrera en particular tuvo Manuel Fresco, uno de los gobernadores de la Provincia que ejerció en los primeros años de consolidación del conglomerado. Fresco gobernó entre los años 1936 y 1939 y nos interesa relevar su pensamiento acerca de la situación general y habitacional de la clase obrera que desembocó, entre otras cosas, en la promulgación de la ley de creación del Instituto de la Vivienda Obrera en 1938.

Fresco: el conurbano oportuno y amenazante

El golpe de 1930 inició a nivel nacional y también en la provincia de Buenos Aires un período de hegemonía conservadora¹ que se extendió hasta 1943 y que fue alternadamente posible a causa del fraude, de la no concurrencia radical o de la combinación de ambos. Luego de la frustrada gobernación de Federico Martínez de Hoz destituido por presión de los propios caudillos del Partido, el dirigente conservador del distrito de Morón, Manuel Fresco, fue elegido para desempeñarse como gobernador en el período 1936-1940. Con la gobernación de Manuel Fresco apareció con claridad una dualidad que se tornó habitual a la hora de percibir políticamente al conurbano. Como bien señala Walter (1987), Fresco demostró desde un primer momento ser conciente de los cambios socioeconómicos que se estaban desarrollando en el cordón que rodeaba a la Capital Federal y las implicancias políticas que acarreaban. Él mismo había llegado a la gobernación luego una carrera política en Morón, uno de los distritos que terminaría siendo paradigmático de ese conurbano obrero y populoso, presentando pelea al liderazgo del radical Ernesto Boatti en elecciones que habitualmente fueron virtuales empates entre ambas fuerzas. En el discurso y el accionar fresquista aparecía la percepción dual de que el cambio que se venía operando en el conglomerado presentaba a la vez rasgos de *oportunidad* y *peligro*. **Oportunidad** en el sentido de que la modificación socioeconómica podía ser aprovechada a través de el accionar de un estado intervencionista y activo, en sintonía con las convicciones antiliberales de Fresco y muy en boga en la época, para sustituir definitivamente la hegemonía radical en la provincia por una que uniera la tradición conservadora, clerical y nacionalista, a las novedades de la nueva derecha de masas, no exenta de componentes filofascistas. **Peligro**, porque la masividad de la población que comenzaba a desbordar ese cordón podía ser *caldo de cultivo* para las *enfermedades* propias de la sociedad de masas modernas: especialmente la delincuencia y la subversión política. A la hora de definir su gestión decía el

¹ A partir de julio de 1931 el partido tomó el nombre de Partido Demócrata Nacional bonaerense

gobernador: “Mi gobierno es conservador, en cuanto conserva, defiende y rinde homenaje a los valores tradicionales de la sociabilidad argentina, en cuanto asienta su fuerza y su prestigio sobre las instituciones básicas del mundo occidental y cristiano, la familia, la propiedad, la nacionalidad, la jerarquía; aspira a ser moderno y transformador, en cuanto aplica a la función pública sistemas y procedimientos técnicos, y se propone ajustar el progreso de la Provincia al ritmo acelerado de los tiempos actuales, adoptando y practicando sus ideales de “confort” colectivo, de velocidad en las comunicaciones y de transformación en los métodos de producción” (Fresco, 1937, p.12). En su primer discurso como gobernador Fresco ya daba cuenta de que este “extraordinario aumento de la riqueza, del número de habitantes y las facilidades de translación en la vastedad de su territorio, junto con la formación de grandes centros urbanos cuya población cambiante escapa a los medios habituales del conocimiento, constituyen un serio obstáculo para que la policía pueda desenvolver con eficacia su misión preventiva y represiva de la criminalidad” (Fresco, 1937, p.19). La gestión de Fresco buscó capitalizar el potencial de la región y de su creciente clase obrera, pero en un sentido que asegurara el ordenamiento y la moderación política. Por otro lado el “vertiginoso movimiento de transformación industrial” que hacía que “anualmente un contingente de 7000 jóvenes de 14 a 18 años” obtuvieran su libreta de trabajo no pasaba desapercibida para la gestión fresquista que percibía la necesidad de mejorar la calidad de vida de estos sectores obreros que se iban volcando mayoritariamente hacia el cordón urbano. Justificaba esta necesidad la oportunidad de contar con un movimiento obrero moderado al que la miseria no arrojara al comunismo, y que pudiera eventualmente ser capitalizado por el oficialismo conservador: “Así como perseguimos las agrupaciones ideológicas que, con el pretexto del sindicalismo profesional, fomentan la subversión y los sentimientos antiargentinos, somos decididos partidarios de un sindicalismo sano y responsable. Queremos sindicatos que ostenten con orgullo los colores nacionales y el escudo de la patria, porque estos emblemas no cobijan intereses de clases!” (Fresco, 1939, 65). Fue dentro de ese marco ideológico que el *fresquismo* se decidió a encarar una ley de vivienda obrera que mejorara la calidad de vida de esa porción de la población bonaerense ubicada mayoritariamente en el conurbano.

La ley de vivienda obrera

La ley 4551 de creación del Instituto de la Vivienda Obrera fue aprobada por la legislatura bonaerense el 30 de abril de 1937, promulgada por el ejecutivo al mes siguiente y reglamentada un año después².

² Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/intranet/digesto/PDF/04551.pdf>

¿Qué nos dice la letra de la ley 4551 con respecto a la política de vivienda popular del gobierno de Fresco?. En principio aparece como una típica ley de vivienda de los estados del siglo XX, que establece una estructura burocrática encargada de la construcción de viviendas individuales y colectivas, para quienes no estén en condiciones a causa de su nivel de ingresos, de acceder al mercado de la vivienda. La operatoria se daría a través de la construcción por parte del Ministerio de Obras Públicas de viviendas en terrenos fiscales, donados, expropiados o de propiedad de los beneficiarios y beneficiarias, otorgadas en “venta a plazo” en cuotas accesibles, menores que las de mercado. La ley establecía la conformación de un Instituto de la Vivienda Obrera administrado por un directorio conformado por un presidente y dos vocales, nombrados por el ejecutivo con acuerdo del Senado, y establecía los objetivos del mismo que consistían en la “Construcción de viviendas económicas individuales o colectivas, de acuerdo a las exigencias modernas de la higiene, pudiendo a esos efectos formar barrios obreros, plazas, parques y jardines”

Las normas mínimas de la vivienda

Como es habitual en este tipo de legislación la ley establecía normas mínimas de la vivienda que estaban pensadas desde el punto de vista higienista que atravesaba toda la ley. Las viviendas debían ser apropiadas para elevar el *confort* de la clase obrera y para ello era imprescindible que fueran cómodas a pesar de ser austeras. El establecimiento de pautas no llegan al grado de rigurosidad que irán adquiriendo a partir de la segunda mitad del siglo XX (Turner,1976) pero ya establecían determinadas condiciones, a saber:

Superficies y alturas mínimas, ventilación hacia el exterior o hacia patios amplios, materiales de primera calidad y preferentemente de industria nacional, baños instalados según normas de Obras Sanitarias de la Nación. En el caso de las casas colectivas se agregaba la prohibición de que tengan más de tres plantas, patios comunes de al menos 12 metros entre cuerpos edificados y al menos un local de juegos para niños o “nursery” cada tres cuerpos. La ley no contemplaba la posibilidad de autoconstrucción y ponía la responsabilidad de ese proceso en manos del Ministerio de Obras Públicas de la Provincia. No es de extrañar en un modelo de estado activo pero a la vez autoritario y jerarquista que la cuestión normativa tenga la impronta elitista que menciona Turner en la que “técnicos y administradores saben lo que le conviene a la gente”, aunque en defensa del gobierno de Fresco cabe aclarar que este tipo de visión ha sido más la regla que la excepción incluso para gobiernos con mayor raigambre popular y democrática.

Merecer la vivienda

Vimos que no había en Fresco ningún empacho en reconocer que el orden, la jerarquía y el mérito eran valores centrales de su ideario y no sorprende que encontremos en la ley normas que dejaban en claro que las casas no eran para *cualquier* persona pobre. En primer lugar se establecen parámetros de pobreza: quienes pretendieran acogerse a los beneficios de la ley no debían tener un ingreso mayor a 200 pesos, aumentando este límite en 10 pesos por cada miembro de la familia a cargo que estuviera imposibilitado de trabajar.

Del resto de las condiciones, varias se refieren a velar por confirmar que por su modo de vida y su dedicación hacia la vivienda, la personas *merecieran* el beneficio. La ley obligaba al Instituto a hacer caducar las adjudicaciones si comprobaba “que las deficiencias higiénicas son capaces de desnaturalizar los propósitos que llevan al Estado a organizar el régimen de la vivienda...” o si “el adquiriente o alguien de su familia “ participaba en “actividades contrarias al orden social o de menosprecio para las autoridades constituidas” (Artículo 4 inciso j). Además se les exigía buena conducta acreditada y en el caso de tener familia que la misma estuviera regularmente constituida de acuerdo a las leyes de la República. En el caso de las solteras se sumaba la condición de que hicieran *vida normal*, seguramente una referencia velada a que no tuvieran una vida *promiscua* ni ejercieran la prostitución.

Conclusiones

Para finalizar podemos decir que la ley era *fresquista* pero también resume un espíritu de época en el que empezaba a aceptarse la participación del estado en equilibrar aquellas cuestiones que el mercado no resolvía. El gobierno de Fresco tuvo una visión paternalista y tutorial con respecto a la pobreza, pero a la vez alerta y activa. Reconocía en la población necesitada una potencialidad de cambio que motivaba al estado a tomar iniciativas como la de construcción de viviendas obreras. Toda la iniciativa en este sentido estaba teñida de las visiones higienistas todavía muy en boga en la época: la pobreza es *caldo de cultivo* de enfermedades biológicas y sociales, pero es *curable* y el papel del Estado activo es sustancial para que esa cura sea posible. Esa visión se hace palpable en la obligación de los beneficiarios de mantener una vida compatible con “la moral y las buenas costumbres” y que no impugne la autoridad estatal. La ley 4451 de vivienda obrera transmite en gran medida el ideario fresquista con respecto a la clase trabajadora y el conurbano bonaerense. Se proponía mejorar la calidad de vida de esa clase desde un estado activo y paternalista, exigiendo una serie de pautas que debían cumplir quienes accedieran al

beneficio. La vivienda obrera aparece como parte de la política de seducción a la clase obrera, para que abrace los postulados conservadores y evite caer en la radicalización política.

Bibliografía:

BÉJAR, María Dolores (2005), *El régimen fraudulento. La política en la provincia de Buenos Aires, 1930-1943*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores.

CRAVINO, María Cristina, J. P. DEL RÍO, J. I. DUARTE (2010) "Los barrios informales del Área Metropolitana de Buenos Aires. Evolución y crecimiento en las últimas décadas" en Ciudad y territorio: Estudios territoriales nº 163, España

FRESCO, Manuel (1937) "Mensaje del 5 de mayo de 1936" en Senado de la Provincia de Buenos Aires, *Diario de Sesiones*. Período 83°. Tomo I, La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.

FRESCO, Manuel, (1939) "Mensaje del 2 de mayo de 1938" en Senado de la Provincia de Buenos Aires, *Diario de Sesiones*. Período 85°. La Plata, Taller de Impresiones Oficiales.

GARCÍA CANCELINI, Néstor (1997) *Imaginario urbanos*. Edudeba, Buenos Aires.

HARVEY, David (1997) *Urbanismo y desigualdad social*, Editorial Siglo XXI. Madrid

KESSLER, Gabriel (director) (2015) *El Gran Buenos Aires*, Tomo 6 de la Historia de la Provincia de Buenos Aires, Unipe/Edhasa, Buenos Aires.

MONREAL, Pilar (1996) *Antropología y pobreza urbana*. Los libros de la catarata. Madrid.

TURNER; J.F.C. – FICHTER, R. (1976) *Libertad para construir*, Editorial Siglo XXI, México.

WALTER, Richard J (1987) *La provincia de Buenos Aires en la política argentina 1912-1943*, Emecé, Buenos Aires.